



C E P A L

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.1091 (SEM.210/2)
14 de diciembre de 2012

ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE FRIJOL Y MAÍZ EN PAÍSES CENTROAMERICANOS

(San José, Costa Rica, 5 de diciembre de 2012)

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

2012-046

ÍNDICE

ANTECEDENTES	5
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	7
1. Lugar y fecha	7
2. Asistencia	7
3. Actividades	7
4. Sesión inaugural	8
5. Sesión de clausura	8
B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN	8
1. Apertura y bienvenida de la Mesa	8
Módulo I: Exposición de resultados: políticas y arreglos institucionales	8
2. Introducción: El gobierno de las cadenas de maíz y frijol	8
3. Medidas de política comercial y su efecto en la formación de precios	9
4. El caso de El Salvador	9
5. Los casos de Nicaragua y Honduras	10
6. Los casos de Costa Rica y Guatemala	12
7. Comentarios de los representantes de los gobiernos asistentes (Costa Rica y El Salvador)	13
Módulo II: Mesa de trabajo sobre comercialización del maíz y frijol	14
8. Exposición: Luis Manuel Rolón, Responsable de Abastecimiento Agrícola de Centroamérica de Maseca, Costa Rica	14
9. Exposición: Horacio Baltodano, Gerente de Operaciones y Logística de Agroexportadora del Campo, Nicaragua	15
10. Exposición: Juan G. Gómez, Gerente de Granos Agrícola de Walmart Costa Rica	16
11. Comentarista: Danilo Herrera, Especialista en Agronegocios y Comercialización, IICA, Costa Rica	17
12. Debate	17
Módulo III: Mesa de trabajo de las organizaciones de producción del maíz y frijol	18
13. Exposición: Freddy Morera, Asociación de Productores Comunidades Unidas en Veracruz, Costa Rica	18
14. Exposición: Efraín García, Asociación de Productores de Santa Lucía, ASOPROL, Nicaragua	19
15. Exposición: Leonel Zepeda, Asociación de Agricultores de Nueva Concepción de Escuintla, Guatemala	20
16. Comentarista: René Rivera, Coordinador Proyecto de Innovación Agrícola, Red SICTA, IICA, Nicaragua	20
17. Debate	21
18. Conclusiones CEPAL-FAO	22
ANEXO: LISTA DE PARTICIPANTES	23

ANTECEDENTES

1. En la crisis derivada del alza y extrema volatilidad de los precios internacionales de los alimentos, la estructura y el funcionamiento de sus mercados domésticos contribuye a explicar la transmisión de los precios internacionales a los precios al consumidor, a precios mayoristas y a precios al productor. Es a través de la inflación de precios y su volatilidad que se transmiten los efectos de la crisis e impactando la pobreza y la seguridad alimentaria. En muchos casos, aunque se elevan los precios al consumidor, no lo hacen los precios a los productores, por lo que no se puede esperar que haya una respuesta de la producción de alimentos que contribuya a generar una oferta más estable y reduzca la volatilidad de los precios.
2. Lo específico de estos mercados tiene que ver con el perfil de los productores y sus relaciones con proveedores de insumos y servicios, industriales e importadores. A su vez, estos agentes actúan con formas de comercio que se mantienen por mucho tiempo y que quedan definidas por el poder de mercado, que tanto industriales como importadores han logrado acumular tras años de permanencia y operación en estos mercados. Al respecto, cabe tener presente que si bien en cada temporada pueden modificarse en parte los términos como operan estos agentes, estas modificaciones coyunturales no anulan los procesos de concentración y de manejo de información que prevalecen en esos mercados.
3. Los mercados de granos en Centroamérica, como cualquier mercado real, son el resultado de un proceso de configuración institucional en términos de diferentes tipos de reglas económicas y esquemas de coordinación, que influyen en la participación de actores (reglas de acceso), la realización de las transacciones (reglas de información y de contratación) y, por consecuencia, también en la formación de los precios. En este proceso resulta clave el análisis de los instrumentos y las normas utilizadas para el intercambio, como son las pruebas de calidad o calibración de las características de los productos. Es en este mercado real donde se materializa lo que se puede denominar el poder de mercado que los actores tienen en el acto de compraventa de granos.
4. En este sentido, la existencia real de un espacio con estas características implica la presencia de una serie de instituciones que actúan como reglas que generan las condiciones iniciales para la realización de los intercambios. En particular, se trata de mecanismos básicos como los contratos de intercambio o las entidades de intercambio relacionados con las bolsas. Así, desde una perspectiva institucional, el mercado de granos en Centroamérica es una institución que consiste en un sistema de reglas que establecen el campo de encuentro y orientan a los compradores y vendedores agrícolas en sus interacciones.
5. Las políticas públicas desempeñan un papel importante, pues ayudan a explicar tanto la estructura como el funcionamiento de estos mercados, toda vez que los gobiernos establecen medidas que afectan la tributación, el crédito y el comercio. Particularmente, las regulaciones de mercado que se realizan en cada país (con presencia o no de organismos públicos participantes de la comercialización de granos), y la mayor o menor fortaleza de las instituciones que velan por la competencia, permiten una aproximación más completa de la intervención pública en estos mercados.
6. Debido a que en los últimos 20 años ha predominado en la región una tendencia a la reducción y debilitamiento de la institucionalidad pública y, en consecuencia, a la ausencia de regulación en los mercados, esta perspectiva conduce a preguntarnos sobre el tipo de innovaciones institucionales necesarias para resolver algunos de los principales factores de concentración y poder de mercado en el proceso de comercialización de granos básicos. En consecuencia, es necesario conocer cómo los agentes públicos y privados interactúan en la formación de los precios internos en cada uno de los mercados,

considerando que se trata de países pequeños y que, en gran medida, a partir de sus propias condiciones de reglas de comercio y poderes relativos de mercado, son tomadores de precios internacionales.

7. La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la Sede Subregional de la CEPAL en México se propusieron analizar con mayor profundidad el rol de las estructuras de mercado y los niveles de competencia en el desempeño de los mercados agroalimentarios y en la formación de los precios, a productores, mayoristas y consumidores, de maíz y frijoles en Centroamérica. Se trata de conocer cómo los agentes públicos y privados interactúan en la formación de los precios internos en cada uno de los mercados, teniendo en cuenta el reducido tamaño interno de sus mercados y que en gran medida son tomadores de precios internacionales.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS ¹

1. Lugar y fecha

8. La reunión de expertos sobre transparencia y competencia en los mercados de frijol y maíz en países centroamericanos se llevó a cabo el día 5 de diciembre de 2012 en el Auditorio Cono Sur de las instalaciones del IICA en San José, Costa Rica.

2. Asistencia

9. Participaron expertos en temas de desarrollo agrícola, cadenas de valor agropecuarias, desarrollo tecnológico para el sector agrícola, economía institucional y políticas de competencia, así como funcionarios públicos de los gobiernos de Costa Rica y de El Salvador, de empresas privadas y de asociaciones de productores.

3. Actividades

10. Se adoptó el siguiente programa de actividades:

1. Apertura y bienvenida de la reunión

Módulo I: Exposición de resultados: políticas y arreglos institucionales

2. Introducción: el gobierno de las cadenas de maíz y frijol en Centroamérica
3. Medidas de política comercial y su efecto en la formación de precios
4. El caso de El Salvador
5. Los casos de Costa Rica y Guatemala
6. Los casos de Nicaragua y Honduras
7. Comentarios de los representantes de los gobiernos asistentes (Costa Rica y El Salvador)

Módulo II: Mesa de trabajo sobre comercialización del maíz y frijol

8. Exposición: Luis Manuel Rolón, Responsable de Abastecimiento Agrícola de Centroamérica, Gruma Centroamérica
9. Exposición: Horacio Baltodano, Gerente de Operaciones y Logística, Agroexportadora del Campo, Nicaragua
10. Exposición: Juan G. Gómez, Gerente de Granos Agrícolas de Walmart, Costa Rica
11. Comentarista: Danilo Herrera, Especialista en Agronegocios y Comercialización, IICA, Costa Rica
12. Debate

¹ Véase la lista de participantes en el anexo.

Módulo III: Mesa de trabajo de las organizaciones de producción del maíz y frijol

13. Exposición: Fredy Morera, Asociación de Productores Comunidades Unidas en Veracruz, Costa Rica
14. Exposición: Efraín García, Asociación de Productores de Santa Lucía, ASOPROL, Nicaragua
15. Exposición: Leonel Zepeda, Asociación de Agricultores de Nueva Concepción de Escuintla, Guatemala
16. Comentarista: René Rivera, Coordinador Proyecto de Innovación Agrícola. Red SICTA, IICA Nicaragua
17. Debate
18. Conclusiones CEPAL

4. Sesión inaugural

11. La apertura de la Mesa estuvo a cargo del señor Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de CEPAL/México.

5. Sesión de clausura

12. Al término de las sesiones, el señor Martínez Piva agradeció a los expositores, comentaristas, representantes de gobiernos de la región y expertos participantes por sus valiosos aportes.

B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN

1. Apertura y bienvenida de la mesa

13. El señor Jorge Mario Martínez Piva dio la bienvenida a los presentes, dando inicio a las presentaciones.

Módulo I: Exposición de resultados: Políticas y arreglos institucionales

2. Introducción: El gobierno de las cadenas de maíz y frijol

14. La primera exposición del Módulo I, sobre “El gobierno de las cadenas de maíz y frijol”, estuvo a cargo del señor Bruno Gandlgruber, Consultor de la CEPAL. El señor Gandlgruber introdujo los objetivos y la metodología del estudio “Niveles de competencia en mercados agroalimentarios y política pública en Centroamérica”, realizado por los consultores de la CEPAL. Señaló que la metodología desarrollada en este análisis subraya el hecho de que la diversidad de los arreglos institucionales y formas de coordinación de las actividades a lo largo de la cadena de comercialización es crucial para comprender la organización de los mercados de granos básicos.

15. Continuando con la exposición del arco metodológico y conceptual del estudio de referencia, el señor Gandlgruber apuntó que el objetivo del estudio es conocer mejor los factores institucionales que guían las transacciones de los diferentes actores y explorar en qué medida pueden relacionarse con la variabilidad y la transmisión de los precios como aspectos centrales de la coordinación de las actividades económicas. La

línea central de la argumentación se basa en la hipótesis de que las diferencias en la variación y transmisión de los precios se relacionan con las diferencias entre las formas de gobierno o gobernanza de las cadenas regionales de valor o ciertos tramos en estas cadenas. Esta gobernanza depende de distintos arreglos colectivos e instituciones y está caracterizada por aspectos como las asimetrías entre los agentes, la naturaleza específica de las reglas y prácticas locales y en su articulación con políticas específicas. Para finalizar, explicó que las presentaciones en el primer módulo de esta reunión presentan avances del estudio y se centran en los hallazgos de la investigación sobre la organización y reglas que gobiernan los eslabones críticos de las cadenas de producción y comercialización de maíz y frijol en cinco países centroamericanos.

3. Medidas de política comercial y su efecto en la formación de precios

16. La segunda exposición del Módulo I, sobre “Medidas de política comercial y su efecto en la formación de precios”, estuvo a cargo del señor Iván Nazif, consultor de la CEPAL. En ella señaló que una parte central del estudio sobre las formas de gobierno de las cadenas de maíz y frijol se concentra en un conjunto de políticas comerciales, comunes a todos los países de la región. Uno de estos instrumentos de política es el manejo de los contingentes arancelarios en el marco del CAFTA y los convenios de comercialización con ellos relacionados. Estos instrumentos institucionales, subrayó, tienen una importancia fundamental en el mecanismo de formación de precios de los mercados de estos granos básicos.

17. Informó que la formulación anual de estos contingentes de importación en los países de la región es resultado de un proceso en el que los gobiernos deben hacer estimaciones de producción y requerimiento de importación y que este ejercicio, fuera de ser neutro, interviene de forma contundente en la formación de precios y el comportamiento de los mercados. Esto ocurre porque al implementar los niveles de importación se establece también el costo de oportunidad de referencia con el que compite la producción nacional. Implícitamente, este mecanismo debería conocer el costo unitario de dicha producción, lo que sin embargo no está garantizado en el momento de la negociación. El problema emerge cuando estos costos unitarios son superiores al costo de la importación. Este desbalance ilustra la importancia que el diseño de estos mecanismos tiene para la operación del mercado.

18. Una implicación central de los efectos de este marco regulatorio de los mercados de granos básicos, resaltó, es que operan en condiciones de fuerte asimetría entre los agentes económicos. Mientras que los grandes importadores tienen garantizado el acceso al comercio internacional, ése no es el caso de los productores agrícolas, los que sin embargo deben responder y negociar con respecto al precio de costo de oportunidad fijado por los contingentes de importación. Esto significa que las transacciones en los mercados locales se articulan y resuelven de forma asimétrica, en función del poder de negociación de los distintos grupos representados en las negociaciones, más que de criterios técnicos. Por ello resulta fundamental atender tanto el diseño como la naturaleza política de estos mecanismos, que establecen el marco para el funcionamiento del mercado. Dentro de los aspectos de diseño más importantes se encuentran la calendarización con la que se autorizan los contingentes, así como los criterios de calidad de los productos.

4. El caso de El Salvador

19. La tercera exposición del Módulo I, sobre “El caso de El Salvador”, estuvo a cargo del señor Bruno Gandlgruber, consultor de la CEPAL. El señor Gandlgruber comenzó examinando la estructura general de la cadena de maíz blanco de El Salvador. Indicó que el nivel de organización de los productores en ese país es relativamente alto, con varios niveles de asociación y negociación. Existe también un nivel de productividad elevado, el más alto de los países de la región.

20. Un punto muy importante es que alrededor del 50% de la producción se destina al autoconsumo y la venta local. El resto se distribuye en diferentes vías de comercialización. Los intermediarios tienen un papel importante. Enfatizó en este punto que aunque es cierta la apreciación común de que los productores tienen una gran dependencia de los intermediarios, los márgenes de operación de estos últimos están fuertemente acotados por los costos y riesgos que deben asumir.

21. En lo que corresponde a la fase de comercialización, apuntó que en el mercado de maíz en El Salvador existe una importante concentración de la capacidad de acopio, que contrasta con la gran dispersión espacial de la producción. Esta desigualdad profundiza las asimetrías entre productores y comercializadores, aunque al mismo tiempo constituye un potencial muy importante de articulación que podría generarse al facilitar esquemas de inversión más compartidos.

22. Otro elemento de la gobernanza en la cadena de maíz es el que relaciona la producción nacional con las importaciones. En El Salvador la ley de requisitos de desempeño y el convenio de comercialización con ella relacionado incluye tres distintos contingentes de importación: con requisitos de desempeño, sin requisitos y contingente de desabastecimiento. Estos contingentes canalizan, respectivamente, 15.000, 39.9 mil y 149.9 mil toneladas de maíz anualmente. Sólo el primero está vinculado con las compras de producción nacional, por lo que el efecto de este mecanismo sobre el mercado en su conjunto pareciera estar acotado en términos de volumen. Este mecanismo establece que los importadores tienen derecho a realizar importaciones libre de aranceles en una proporción igual a la de sus compras de maíz blanco nacional. Sin embargo, a pesar de su tamaño relativamente pequeño en términos de volumen, el convenio tiene efectos muy importantes sobre el mercado en su conjunto. Sus tres principales efectos son la generación de ingresos complementarios, su aportación a la consolidación de una cultura de negociación formal a través de contratos y el efecto de señalización que ejerce sobre los precios de mercado del maíz blanco.

23. Al respecto, el señor Abraham Mena aclaró que el maíz blanco se excluyó del CAFTA por la sensibilidad estratégica del grano, de cuya producción dependen en El Salvador 300.000 agricultores. Esto significa que al terminar el proceso de desgravación del CAFTA, el maíz blanco continuará estando protegido por un arancel de 20%.

24. El señor Gandlgruber continuó su exposición mencionando tres rasgos en el funcionamiento del convenio de maíz. El primero es la existencia de una figura institucional central que es la Bolsa Agropecuaria. Ésta proporciona el espacio en el cual se coordinan y programan las transacciones entre los productores de grano y la industria consumidora de maíz. Un segundo elemento del convenio es la opción que los productores tienen de salir del convenio si el precio del mercado es superior, opción que no existe para los industriales. Un tercer rasgo lo constituyen los mecanismos de revisión de calidad de la producción, que conllevan importantes costos de transacción que muchas veces fuerzan a los productores a salir del convenio.

25. El señor Gandlgruber finalizó manifestando que el estudio examina en cada eslabón crítico de la cadena de comercialización, aspectos como los niveles de articulación, las asimetrías que determinan la posición de negociación de los agentes en las transacciones, así como la naturaleza y calidad de los arreglos que inciden en el proceso de formación de precios.

5. Los casos de Nicaragua y Honduras

26. La cuarta exposición del Módulo I, sobre “Los casos de Nicaragua y Honduras”, estuvo a cargo del señor Miguel Alemán, Consultor de la CEPAL. El señor Alemán comenzó comentando que en el caso de

Honduras el estudio se concentró en los arreglos institucionales en la cadena de la harina industrial. Apuntó que las transacciones en este eslabón están reguladas por un acuerdo marco que se negocia cada año entre la industria, las organizaciones de productores y representantes del gobierno. Este convenio establece un precio de referencia, así como las cantidades y especificaciones de calidad de la producción comprometida. El precio de referencia es un rasgo particular del gobierno de las cadenas en Honduras, que toma en cuenta el precio de Chicago, costos de internación y un premio de calidad. El acuerdo incluye el establecimiento de un precio mínimo que sirve de piso al precio de referencia, lo que es muy importante para las organizaciones de productores. Este acuerdo ha servido como modelo para otros productos como el sorgo, maíz amarillo, arroz y más recientemente el frijol.

27. El convenio, prosiguió, proporciona beneficios para todas las partes. Por una parte, los productores obtienen un precio que es, normalmente, entre 15% y 25% superior al precio de plaza (o de mercado) del maíz blanco. Por otra, para los industriales el convenio garantiza seguridad, fluidez y calidad en el abasto de grano, así como ahorros en las contribuciones arancelarias por las importaciones.

28. Sin embargo, expresó que también existen problemas en el diseño y efectos del convenio. Las organizaciones de productores tienen por lo general poca capacidad de acopio, almacenamiento, procesamiento y transporte, lo que impide a muchas de ellas participar y cumplir los requisitos de abasto que los industriales establecen en el convenio. En segundo lugar, en esas organizaciones participan una gran cantidad de comerciantes y almacenadores que no necesariamente son productores, pero que a diferencia de aquéllos, tienen capacidad de inversión para articularse con la industria, cumpliendo los requisitos establecidos por ésta. Esto significa, sin embargo, que en muchos casos el objetivo central del convenio, que es el de acortar la cadena de comercialización y acercar a los productores al mercado final no se cumple cabalmente. Adicionalmente, estos comerciantes y almacenadores compran maíz en condiciones desventajosas para los productores, dada la práctica de comprar por volumen y vender por peso a precio del convenio. Los bodegueros asumen por supuesto riesgos y costos de transacción que hay que cubrir para garantizar el abasto de alimentos. Con todo, esta problemática indica que los beneficios del convenio son limitados y se concentran sólo en un segmento de la comercialización.

29. A estos problemas en el funcionamiento de los convenios de comercialización hay que añadir los problemas sistémicos que enfrentan las organizaciones campesinas: la debilidad de su organización, los altos costos de aprendizaje, y particularmente su reducida capacidad de inversión y escaso acceso a financiamiento.

30. En el caso de Nicaragua, continuó el señor Alemán, el estudio se concentró en la cadena de comercialización de frijol. Explicó que Nicaragua tiene una posición muy ventajosa en la producción de frijol en la región Centroamericana, con fuertes incentivos para la exportación, dados los bajos costos de producción y los elevados niveles de excedente de producción. En las exportaciones de frijol nicaragüense participan una diversidad de actores, entre los que se encuentran un conjunto de empresarios salvadoreños, empresas comerciales y empresas de procesamiento. Éste es en Nicaragua un sector muy organizado y el mercado es muy competido y de mucho riesgo por las fluctuaciones recurrentes en los precios.

31. Los arreglos que gobiernan las transacciones crean un ambiente que favorece una lógica orientada a la reducción de riesgos que se traduce en bajos precios para los productores. Las negociaciones son espontáneas y poco coordinadas. En consecuencia, los incentivos de altos precios en el mercado regional no alcanzan a llegar a los productores de frijol nicaragüenses.

6. Los casos de Costa Rica y Guatemala

32. La quinta exposición del Módulo I, sobre “Los casos de Costa Rica y Guatemala” estuvo a cargo del señor Humberto García, consultor de la CEPAL. El señor García comentó que su exposición se centra, en primer lugar, en los convenios de comercialización de frijol en Costa Rica. Explicó con detalle el mecanismo que opera en los convenios de comercialización de frijol, basado en la determinación de contingentes de desabastecimiento y en la compra de producción nacional con incentivos de reducción de aranceles. Apuntó que este convenio es similar al del resto de los países de la región, con la particularidad de que en el caso de Costa Rica existe un detallado registro de productores nacionales. Adicionalmente, el fomento a la producción nacional ha sido acompañado de proceso de certificación de origen del frijol costarricense, de la promoción del consumo y de apoyos adicionales como la realización de ferias de comercialización directa.

33. A pesar de los beneficios para los productores, indicó, éstos enfrentan un conjunto de desventajas comerciales. En primer lugar, los costos de producción en Costa Rica tienden a ser más altos que en el resto de la región, lo que genera una presión básica en las negociaciones con los industriales dentro y fuera del convenio. Existe en particular la muy fuerte competencia de una enorme producción de frijol nicaragüense a precios bajos. Segundo, a pesar de que existe un alto nivel de organización de los productores de frijol, lo que permite establecer negociaciones directas con los industriales, el acceso al financiamiento para la producción y la comercialización es muy limitado. Finalmente, los productores enfrentan un mercado concentrado oligopólico y un mercado de insumos agrícolas igualmente concentrado.

34. Mencionó que un elemento clave en el diseño del convenio de comercialización son los tiempos de negociación y de aplicación del contingente importable. Los contingentes se pactan en el momento en que sale la cosecha, lo que presiona los precios a la baja. Por esta razón, las organizaciones de productores están impulsando cambios en las reglas que permitan modificar la calendarización.

35. En el caso de Guatemala, consideró que la apertura comercial ocurrió mucho antes que en el resto de la región. En Guatemala se aplican los convenios de requisitos de desempeño, aunque no existen criterios claros para fijar los contingentes de abastecimiento. Los comerciantes e intermediarios dominan el proceso de acopio y distribución, al tiempo que los productores no tienen acceso a esos mercados de gran volumen. Existen bajos niveles de organización de los productores, y reducidas capacidades de inversión.

36. Respecto de las asimetrías en la participación en los mercados de frijol y maíz, el señor García asintió que los mayoristas tienen una posición dominante en las transacciones que les permite un amplio margen para fijar los precios en el mercado. Esto se ve fortalecido por la enorme importancia de los dos mercados más importantes concentrados en la ciudad de Guatemala, en donde un puñado de empresas mayoristas fija básicamente los precios nacionales de grano. Esta concentración de poder de mercado contrasta con la gran fragmentación de la producción y del proceso de acopio y distribución. Manifestó que se calcula que un 90% del abasto se organiza a través de la vinculación entre amplias redes de transportistas, asociaciones y productores independientes.

37. Mencionó que una alternativa para los productores de granos básicos es la del Programa Mundial de Alimentos, que ofrece una vía de negociación y comercialización directa, en condiciones más favorables que las del mercado convencional. Esta opción, sin embargo, es de alcance limitado en términos de volumen.

38. Para finalizar, informó que los industriales como Maseca no participan del convenio de importación en Guatemala. Los esquemas de fijación de precio de compra de Maseca, basados en precios de referencia

de la bolsa de Chicago, más costos de internación y premios de calidad no resultan atractivos para los productores dados los altos costos de producción.

7. Comentarios de los representantes de los gobiernos asistentes (Costa Rica y El Salvador)

39. En la ronda de comentarios a los expositores, el señor Alfonso Goitia, Jefe de Asesores del Ministerio de Economía de El Salvador, comenzó señalando que ha habido cambios muy importantes en el marco regulatorio de los mercados, que sin embargo no han podido modificar esencialmente las condiciones de los pequeños productores. El esquema previo, basado en la participación directa del estado en la comercialización y en precios de garantía subsidiados fue eliminado, debido tanto a sus malas prácticas como a la implantación general de políticas de corte neoliberal en los países de la región. En los años 1990 se utilizó brevemente el esquema de bandas de precios. Al fallar éste, apuntó, se han ensayado nuevos modelos, pero siempre basados en la idea rectora de que es el mercado el que debe definir los precios.

40. En los últimos años se han incorporado nuevos elementos. El primero son los contingentes de importación, como resultado del marco regulatorio del CAFTA. El segundo es la actuación de nuevos actores como las grandes empresas comerciales y de la industria de procesamiento. Pero la pregunta sigue siendo, continuó, cómo hacer para reformar el marco regulatorio de manera que se pueda evitar que los productores se vean afectados negativamente.

41. Aludió que en El Salvador existen dos vertientes de política que trabajan en ese sentido. La primera es orientar la política de compras del estado para mejorar las condiciones de comercialización de pequeños productores, guardando altos niveles de calidad. El segundo esquema consiste en establecer centros de almacenamiento y abasto accesibles a las organizaciones de productores.

42. Para finalizar, indicó que es necesario examinar con mayor detalle las alternativas de comercialización y nuevas opciones de intervención del Estado en los mercados. En este sentido, recalcó que el estudio de referencia representa un buen esfuerzo en esa dirección.

43. El señor Abraham Mena, Asesor del Ministerio de Economía de El Salvador expresó un conjunto de comentarios sobre los convenios derivados de los requisitos de desempeño en ese país. Manifestó que existen cuatro convenios, para maíz blanco, arroz, sorgo y carne de cerdo, que surgieron a partir del año 2000 en el marco del CAFTA. Según estos convenios, los industriales pueden realizar importaciones libres de arancel en una proporción igual a la de sus compras nacionales a través de la Bolsa de productos agropecuarios de El Salvador. En esos convenios participan no sólo los agentes privados directamente involucrados, sino también un representante de la Bolsa que verifica la operación y un representante del Ministerio que verifica los niveles de calidad. Los industriales están obligados a cumplir su compromiso de compra acordado en el convenio, mientras que los productores tienen la opción de venta, si el precio del convenio es mayor que el de plaza.

44. En cuanto a la formación del precio de referencia, prevalecen fuertes asimetrías de información, ya que los productores no cuentan con toda la información que tienen los industriales. Esta es una función que el gobierno de El Salvador se ha propuesto cubrir, junto con la de acompañamiento en la negociación, pues se trata, subrayó, de un mecanismo de transacción entre agentes privados. Las negociaciones son muy duras, afirmó, y los productores han tenido que pasar por un arduo proceso de aprendizaje para negociar y cumplir con el convenio.

45. Los contingentes de importación tienen un impacto directo en la traslación de precios externos a los internos. Finalmente, explicó que un elemento problemático sigue siendo las distorsiones que imprimen en el mercado de importaciones la presencia de subsidios a la producción maicera en los Estados Unidos.

46. La señora Ana Victoria Velázquez, Directora de Apoyo a la Competencia del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, inició su comentario informando sobre la situación deficitaria de Costa Rica en estos granos básicos, dado el pequeño volumen de la producción nacional. Las leyes de requisitos de desempeño han sido en general benéficas. En lo que se refiere al ámbito de las autoridades de competencia, no se ha detectado comportamiento abusivo ni colusión por parte de ninguno de los agentes. En el caso del frijol, el principal problema de los productores es el bajo precio de las importaciones de Nicaragua. Esta situación impidió en el pasado, por ejemplo, establecer precios de referencia para mejorar la situación de los productores de frijol.

47. En el caso de maíz se compra toda la producción nacional. En el caso del frijol no toda la producción se comercializa por esa vía. Pero subrayó que el convenio constituye un alivio temporal, pero se requiere una política más decidida para aumentar la producción nacional por la vía de la productividad y la calidad. El punto sensible por parte de los industriales es que los altos costos del maíz blanco, no sólo en Costa Rica sino en todos los países ponen en riesgo la competitividad de las empresas industriales.

48. En la discusión que continuó, al abrirse la mesa al resto de los participantes de la reunión, se comentó que existe la necesidad y la oportunidad de elaborar un conjunto de arreglos institucionales entre los países de la región, por ejemplo en las importaciones de frijol nicaragüense a Costa Rica y El Salvador, que pudieran beneficiar tanto a los consumidores como a los productores. Se observó también que esta fase del proceso de integración regional Centroamericana existen problemas comunes, que evocan la problemática que se presentó en los inicios de la formación de la Unión Europea. Con base en este ejemplo, se informó que habría que poner atención más allá de los mercados, que en este caso son muy pequeños, lo que a su vez favorece la concentración. Continuando con el ejemplo de la Unión Europea, se comentó que en ese bloque regional la protección a la producción agropecuaria ha sido un elemento fundamental, a pesar de la voluntad de defensa y promoción del libre comercio ejercitado activamente por ese bloque de países.

49. Se manifestó que el papel de las organizaciones internacionales es fundamental de frente a las condiciones precarias de existencia de muchas poblaciones rurales en la región. Al mismo tiempo, dadas las enormes asimetrías en la capacidad de negociación política entre pequeños agricultores y grandes empresas, resulta crucial discutir las opciones de intervención y regulación del Estado.

Módulo II: Mesa de trabajo sobre comercialización del maíz y frijol

8. Exposición: Luis Manuel Rolón, Responsable de Abastecimiento Agrícola de Centroamérica de Maseca, Costa Rica

50. La primera exposición del Módulo II estuvo a cargo del señor Luis Manuel Rolón, Responsable de Abastecimiento Agrícola de Centroamérica de Maseca, Costa Rica. El señor Rolón comenzó su exposición describiendo las operaciones que esta empresa tiene en la región. Indicó que es muy importante el hecho de que el Grupo Industrial Maseca considera al conjunto de países desde la óptica regional, no como mercados independientes.

51. Un problema que enfrentan los industriales es la falta de control sobre el tránsito informal de la producción de granos a través de las fronteras, que resulta desventajoso para los industriales que se abastecen en el mercado formal. En esto inciden tanto huecos en el marco regulatorio como la incapacidad

de controlar el contrabando. Expresó que existe una enorme falta de articulación de la producción, lo que ocasiona enormes fluctuaciones en los volúmenes de producción y por tanto en las señales del mercado. Al mismo tiempo, el mercado informal de acopio y transporte opera en formas no accesibles a los industriales. A esto se suma la falta de organización en las asociaciones de productores, que carecen de acceso a bienes como la educación y la información, lo que reduce su potencial y capacidad productiva. Observó que si bien existe gran preocupación por parte de los gobiernos de la región en el tema, éstos no han acertado en las políticas de desarrollo adecuadas.

52. Toda la región es deficitaria en maíz. Los precios se establecen en las plazas nacionales, en función del abastecimiento casual y espontáneo, con una enorme sensibilidad a eventos imprevistos y sin controles de calidad. Esto impide la planeación y reduce los incentivos a las empresas para comprar en el mercado nacional. Existen también grandes diferencias culturales entre agricultores y empresas industriales que dificultan las transacciones directas. Estas diferencias incluyen no sólo criterios de calidad y formas sutiles de negociación, sino también la misma actitud de los productores frente a los compradores. Por ejemplo, lo que para la industria constituyen formas de aseguramiento de la calidad de la producción, los agricultores lo ven como una intromisión o intentos de control al que deben resistirse. Este tipo de coordinación es más importante para la industria tanto más cuando ésta requiere ajustarse constantemente a cambios en las preferencias del consumo.

53. Hay que discutir la especialización productiva regional. Centroamérica tiene grandes oportunidades en muchos otros productos que no son granos básicos. Pero ese proceso es necesario hacerlo de forma organizada. La presión que existe sobre agricultor existe también para la industria, cuando se produce en un esquema que privilegia los precios bajos para los consumidores.

9. Exposición: Horacio Baltodano, Gerente de Operaciones y Logística de Agroexportadora del Campo, Nicaragua

54. La segunda exposición del Módulo II estuvo a cargo del señor Horacio Baltodano, Gerente de Operaciones y Logística de Agroexportadora del Campo, Nicaragua. Indicó que en Nicaragua anualmente se siembran 400 mil manzanas de frijol rojo, fundamentalmente de pequeños productores. La atomización de la producción ha inspirado la negociación en mesas tripartitas, pero la conducción política no ha tenido efectos claros que apunten a mejorar las condiciones de los productores agrícolas, muy empobrecidos.

55. Mencionó que las condiciones de eficiencia de la producción operan irónicamente en contra del productor, pues al aumentar la producción se reducen los ingresos. A esto se suman elementos adicionales que resultan de la mala administración del comercio intrarregional. El contrabando de producción al mercado salvadoreño presiona los precios a la baja ese país, lo que introduce una enorme presión a lo largo de toda la cadena de comercialización, desde los acopiadores y transportistas hasta los productores.

56. Actualmente se están negociando en Nicaragua las normas técnicas del frijol entre el gobierno y los agentes del sector. Este es un elemento delicado, porque la falta de capacidad de los productores para cumplir con esas normas puede poner en riesgo el abastecimiento. Existe además una carga fiscal onerosa a las empresas comercializadoras, que se fija con respecto a precios de exportación fijos, que prevalecen aunque el precio de compra local sea mucho menor.

57. Existe la iniciativa de promoción de consumo de la producción nacional, mediante la coordinación de la compra ordenada de frijol por parte de programas públicos y de generación de mayores volúmenes de producción en las áreas con mayor eficiencia productiva. La falta de claridad en las reglas para establecer

volúmenes y destinos de exportación del frijol introduce mucha incertidumbre en las empresas y productores locales, lo que actúa a contracorriente del abasto nacional.

58. El señor Baltodano explicó con detalle la organización de la cadena de comercialización de frijol en Nicaragua y la forma en que incide en la formación del precio. La primera fase la constituye el acopio en comunidades alejadas llevado a cabo por acopiadores comarcales o por los compradores rutereros, con riesgos y operaciones en efectivo. Luego viene el acopiador transportista que coloca el producto en centros de almacenamiento de comerciantes acopiadores regionales. De estos centros la producción se distribuye a los exportadores y mayoristas en centros de consumo. El segmento más castigado es el de los productores, que enfrentan no sólo bajísimos precios unitarios sino un volumen de producción muy pequeño. Como ejemplo, indicó que actualmente en Nicaragua los ingresos de los productores se generan por un margen de ganancia de unos 2 USD por quintal, que para un pequeño productor que produce 8 quintales en promedio se traducen en total unos 16 USD por tres meses de trabajo.

59. Para finalizar, subrayó que la desconfianza y el horizonte de corto plazo que prevalece en las estrategias de los productores son factores que han impedido la realización de acuerdos de asociación entre éstos y los comercializadores.

10. Exposición: Juan G. Gómez, Gerente de Granos Agrícola de Walmart Costa Rica

60. La tercera exposición del Módulo II estuvo a cargo del señor Juan G. Gómez, Gerente de Granos Agrícola de Walmart, Costa Rica. El señor Gómez señaló que las operaciones de acopio y comercialización en su empresa se llevan a cabo mediante una red de empresas proveedoras. La empresa maneja sus propias marcas, trabaja con industria locales y tiene distintos tipos de convenio con los productores locales.

61. Apuntó que el marco regulatorio de la actividad en Costa Rica tiene un alto grado de apertura, con un acuerdo regional y un conjunto importante de acuerdos bilaterales. Destacó que este marco permite la importación de frijol de muchos otros países, incluso algunos que se considera que tienen precios más altos, debido a las oportunidades de comercialización que se presentan en momentos de pico de producción (i.e. México, con quien hay acuerdo comercial, Argentina y Brasil).

62. El señor Juan Gómez destacó los cambios más recientes en el marco de políticas públicas relevantes para granos básicos: la reorientación del Ministerio de Agricultura con un enfoque de promoción de la exportación y hacia el desarrollo de un marco regulatorio eficaz y con gran cumplimiento. Destacó también el programa PITA frijol de introducción de variedades de semilla mejorada, con buenos resultados de productividad, pero aislado de otras acciones. Informó que existen nuevas iniciativas de fomento que incluyen la comercialización directa de frijol en tiendas departamentales y un programa de certificación de origen orientado a la diferenciación del frijol nacional, que incluye un sistema de trazabilidad, una amplia campaña publicitaria y ferias de comercialización directa.

63. Existen también oportunidades para mejorar el marco regulatorio del sector en Costa Rica. Entre ellas está la de mejorar los controles en la compra local y en la asignación de cuotas de importación, para garantizar que los beneficios se distribuyan de forma justa. También es necesario analizar los periodos de importaciones. A manera de ejemplo, explicó que las importaciones de frijol de China llegan en momentos de mayor flujo comercial, con la consiguiente la congestión en los puertos que genera enormes riesgos y costos. Los periodos de compra son además muy cortos, lo que finalmente juega en contra de los

propios productores. Se refirió también a la conveniencia de realizar campañas de comunicación de los beneficios a la salud derivados del valor nutricional del frijol.

64. Existen también oportunidades en la diferenciación del frijol nacional mediante buenas prácticas agrícolas que introduzcan criterios de sustentabilidad y protección ambiental, recuperación y conservación de suelos. También buenas prácticas en manufactura y centros de acopio, incluyendo control de plagas, manejo de sustancias y manejo post-cosecha sobre tiempo de cocción. Estos elementos deben coincidir con los objetivos de aumento de eficiencia y reducción de costos, sin ignorar las posibilidades de establecer subsidios y apoyos. Al mismo tiempo se debe desarrollar una estrategia frente al cambio climático, evaluando zonas de mejor producción adecuada y desarrollo de nuevas variedades de semilla.

65. La agenda del sector debe impulsar el acercamiento entre agricultores, industrias y gobierno, la participación de diferentes actores: insumos, bancos, seguros, investigación.

11. Comentarista: Danilo Herrera, Especialista en Agronegocios y Comercialización, IICA, Costa Rica

66. El señor Danilo Herrera, Especialista en Agronegocios y Comercialización, IICA, Costa Rica, inició su comentario reconociendo el contenido de las exposiciones, y aseverando que los principales temas habían sido abordados. Indicó que su comentario se orientaría a la problemática general del sector en la región, más que sobre las exposiciones específicas. En esa tónica, manifestó que existe una tensión entre los objetivos de seguridad alimentaria y los de apertura comercial. En esta discusión, los países deben establecer claramente si adoptan el objetivo de aumentar la producción nacional. En su percepción, este no ha sido un objetivo de los gobiernos de los países de la región en los últimos años.

67. Subrayó la necesidad de revisar la situación, común a todos los países de la región, de la alta dependencia de importaciones en rubros sensibles para la seguridad alimentaria. En este punto comienzan también a coincidir las preocupaciones no sólo de productores y gobiernos, sino también de las empresas industriales, lo que apunta hacia salidas consensuadas. Para concretar cualquier tipo de programa de aumento de la producción y una mayor coordinación de la comercialización es necesario el liderazgo de los gobiernos. Los acuerdos de comercialización deberían tener mecanismos de precios más balanceados, que reconozcan los precios del mercado mundial pero también las condiciones locales, garanticen premios de calidad que incentiven mejoras por partes de los productores, así como mecanismos de resolución de controversias.

68. Este tipo de arreglos debe ir acompañado de apoyos en las fases de preproducción, en particular servicios tecnológicos e insumos para el aumento de la productividad, así como de acuerdos más específicos de asociación y comercialización. Pero un punto central es la conformación de acuerdos que coordinen y ordenen la especialización a nivel regional. Finalmente, la condición para dirigirse en esa dirección es alcanzar acuerdos a nivel nacional.

12. Debate

69. En la ronda de debate se informó, como un primer punto, que el tema de la seguridad alimentaria, abandonado en El Salvador en las últimas dos décadas, se ha recuperado recientemente pero con la certidumbre de que se requiere una política de Estado coherente. Este papel activo de los Estados incluye

la política regional y el manejo de acuerdos entre empresas y productores. Se subrayó que, frente al bajo costo de la producción exterior, el nivel de producción de granos básicos involucra fundamentalmente una decisión de cada país.

70. Al respecto del tema de la seguridad alimentaria, se manifestó que la región es superavitaria en su balanza comercial. La tensión entre seguridad alimentaria y especialización regional tiene aspectos finos. Un aspecto de esto es que la seguridad alimentaria se refiere sobre todo al acceso, lo que implica la existencia de ingresos suficientes. La especialización fortalece en este sentido la seguridad alimentaria, en la medida en que permite aumentar y garantizar los ingresos de las personas. El objetivo global debe seguir siendo el bienestar.

71. Un tema recurrente en la discusión fue la necesidad de articulación y coordinación de arreglos en escala regional. Se subrayó, en este sentido, que el alto nivel de integración comercial requiere también la existencia de balances internos, lo que aumenta la necesidad de políticas regionales. Se cuestionó si el tema de la coordinación puede entrar en conflicto con los objetivos de vigilar las condiciones que garanticen la competencia. Es importante en este sentido la existencia de reglas claras. Se subrayó el hecho de que la promoción de la competencia en el sector agrícola es particularmente sensible, como se ejemplifica en el caso de la Unión Europea, en donde un 50% del presupuesto de la Unión va a la protección de los productores agrícolas. La protección en ese bloque ha antecedido a la competencia. En este sentido y desde la perspectiva del estudio se observó que la existencia de reglas claras al interior de la región es en todo caso una condición para el aumento del valor agregado en las cadenas de granos básicos.

72. Dentro de los temas en los que existe consenso, se señaló, están los de garantizar márgenes de ganancia para los pequeños productores, impulsar la producción asociativa y la organización, así como reconocer el potencial de articulación entre políticas de fomento a la producción y las políticas y programas alimentarios como Hambre Cero, en Brasil. Pero hay que recordar que el sector público no puede enfrentar estos retos de forma aislada. Tampoco debe pasarse por alto el hecho de que los gobiernos de la región tienen enormes restricciones presupuestarias, lo que constriñe de manera importante su capacidad de impulsar políticas de promoción en el sector agrícola.

73. La vinculación entre pequeños productores y la industria está limitada por las capacidades de los primeros para alcanzar escala y calidad de la producción, de acceder a infraestructura de almacenamiento y, particularmente en el caso del maíz, de secado dadas las condiciones de humedad de la región. Son muy pocas las empresas que tienen capacidad de este manejo post-cosecha, particularmente comercializadoras. Por consiguiente los costos de secado son muy altos en estos países. Los programas de equipamiento de secado fracasaron en el pasado por limitaciones de escala de los productores orientados al autoconsumo.

Módulo III: Mesa de trabajo de las organizaciones de producción del maíz y frijol

13. Exposición: Fredy Morera, Asociación de Productores de Comunidades Unidas en Veracruz, Costa Rica

74. La primera exposición del Módulo III estuvo a cargo del señor Fredy Morera, representante de la Asociación de Productores Comunidades Unidas en Veracruz, Costa Rica. El señor Morera comenzó su exposición narrando los orígenes y formas de organización de su Asociación. Apuntó que en la zona de Veracruz se llegó a producir hace unas décadas el 100% de la producción de frijol del país. Al desaparecer el Consejo Nacional de la Producción las actividades de comercialización de la región se recuperaron muy lentamente, primero por parte de los intermediarios que tenían capital y posteriormente

por organizaciones de productores. La organización ha avanzado en el sentido de que ha ganado acceso a centros de comercialización.

75. Esta Asociación organiza el acopio de grano proporcionando financiamiento a los productores, lo que permite la mejora en la calidad de la producción y facilita su comercialización. Se ha intentado también apoyar los gastos de cosecha, pero sin mucho éxito por falta de capacidad. También proporcionan tractores y servicios post-cosecha en las instalaciones de secado de la Asociación. En la fase de comercialización se han asociado con otras organizaciones de producciones, al tiempo que buscan acuerdos con industriales y empresas comerciales.

76. La competencia de la producción de otros países, en particular de Nicaragua, es muy importante y creciente en los últimos años. Las condiciones de la competencia han llevado a los productores a competir entre sí sin beneficio para nadie. Los productores son conscientes de que tienen todavía mucho qué trabajar en lo que respecta a la productividad y a mejorar la calidad. Estos son dos elementos que el productor debe cuidar para poder mejorar los precios.

77. La ley de requisitos de desempeño tenía originalmente el objetivo de lograr un precio diferenciado para los productores nacionales, con el incentivo de la reducción de aranceles de importación. Pero este objetivo no se cumple en el convenio, en el que se imponen los precios de importación. Los industriales están dispuestos a pagar precios diferenciados siempre y cuando lo hagan de forma equivalente todos los competidores.

78. La política de promoción del gobierno se ha dirigido a impulsar la comercialización directa por parte de las organizaciones. Las instituciones de crédito únicamente proporcionan fondos en función de la rentabilidad, lo que genera un círculo vicioso. Consideró que el sello de trazabilidad es otra buena iniciativa del gobierno, que ha acercado a los productores con los consumidores finales. Con un pequeño avance en la parte de la producción que se empaqueta directamente por las organizaciones de productores se generarían ingresos suficientes para los productores, mejorando al mismo tiempo el precio y la calidad a los consumidores. En este sentido es necesaria una modificación a la ley de requisitos de desempeño, introduciendo un canon de calidad que establezca la diferenciación entre el grano nacional y las importaciones.

14. Exposición: Efraín García, Asociación de Productores de Santa Lucía, ASOPROL, Nicaragua

79. La segunda exposición del Módulo III estuvo a cargo del señor Efraín García, representante de la Asociación de Productores de Santa Lucía (ASOPROL) de Nicaragua. Indicó de entrada que los productores se encuentran en la posición más débil de la cadena de los granos básicos y al mismo tiempo, dijo, puede afirmarse que los 120 mil productores de Nicaragua subsidian de alguna manera el consumo de los 6 millones de nicaragüenses y de buena parte de la población centroamericana.

80. El señor García apuntó que la historia de la organización de productores en Nicaragua tiene el origen común en la desaparición, en los años noventa, de ENABASA, la empresa estatal encargada de la comercialización de granos básicos. En la ASOPROL participan diferentes comunidades, a los que se consulta sobre los volúmenes y costos de producción al momento de la negociación, aunque no siempre comercializan a través de la asociación. La asociación realiza servicios de acompañamiento a lo largo de toda la cadena de producción, pero en las fases de comercialización son mucho más débiles.

81. Los productores podrían alcanzar mayores niveles de productividad, pero eso depende de mejores precios que permitan aumentar la inversión necesaria para lograr esos aumentos. La debilidad en la

negociación de los productores no se limita a la incapacidad de inversión, sino que hay una multitud de factores que resultan ventajosos para los acopiadores y comercializadores. Entre ellos están principalmente la falta de acceso de los productores a infraestructura de almacenamiento y procesamiento post-cosecha lo que limita su capacidad de generar valor agregado y de cumplir requisitos de calidad de los grandes compradores. La regulación y la participación del estado es imprescindible para corregir esta situación. Pero la acción del estado debe ser también consistente y transparente. No existe una comunicación eficiente de los programas y políticas de apoyo a la comercialización para los productores. Además hay gran incertidumbre sobre decisiones de política y las reglas del juego.

15. Exposición: Leonel Zepeda, Asociación de Agricultores de Nueva Concepción de Escuintla, Guatemala

82. La tercera exposición del Módulo III estuvo a cargo del señor Leonel Zepeda, representante de la Asociación de Agricultores de Nueva Concepción de Escuintla, Guatemala. Informó que esta organización se creó hace 5 años y que ha recibido apoyo del Programa Mundial de Alimentos, el IICA y la FAO. El proyecto de la organización busca la eficiencia, la autogestión empresarial con un enfoque de desarrollo social y mercado seguro. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los agricultores a través de la integración y la autogestión. Los avances que ha tenido la organización han sido resultado de un proceso gradual de aprendizaje.

83. La organización ha generado beneficios como el aseguramiento del mercado, el aumento de los ingresos de los productores, la introducción de mejores prácticas agrícolas y la mejora en la capacidad de gestión. Tiene la perspectiva no sólo de generar proyectos productivos sostenibles sino de desarrollo económico y bienestar social en las familias del municipio. Aunque la zona no es productora de frijol, este cultivo se introdujo con fines de mejorar la seguridad alimentaria de las familias.

84. Dentro de los problemas que enfrentan los productores, indicó la falta de capital y liquidez, la volatilidad de las políticas, la débil normatividad de los precios y su variabilidad, los riesgos que se derivan de la incertidumbre climática, la ausencia de control del contrabando y el riesgo de plagas y enfermedades (entre éstas últimas una de especial preocupación es la conocida como “mancha de asfalto”, que afecta al maíz).

85. La forma de mitigar estos problemas engloba también un conjunto de opciones: el acercamiento con instituciones crediticias y la industria, la comercialización asociativa y el trabajo de sensibilización sobre los beneficios de la organización y la difusión de las mejores prácticas.

16. Comentarista: René Rivera, Coordinador Proyecto de Innovación Agrícola. Red SICTA, IICA Nicaragua

86. El comentario de esta sesión final corrió a cargo señor René Rivera, Coordinador Proyecto de Innovación Agrícola de Red SICTA, IICA Nicaragua. Inició manifestando que a veces se reclama la intervención del gobierno cuando éste no tiene toda la responsabilidad en el sector agrícola. La formación de los precios depende del poder de negociación de comerciales industriales y productores. El reto entonces para las organizaciones es buscar estrategias de fortalecimiento que les haga ganar poder de negociación. Dentro de ellas es crucial que las organizaciones mismas se reconozcan a sí mismas como iguales frente a industriales y el gobierno.

87. Observó que existen muchas experiencias de organizaciones y programas exitosos que es necesario revisar y aplicar de forma adecuada. Por ejemplo, dijo que hasta hace unos años El Salvador dependía de

semilla de Nicaragua para la producción de frijol. Se estableció entonces un programa integral que incluía asistencia técnica y préstamo de semilla, que proporcionaba a los productores una orden de pago irrevocable que les permitía acceso a créditos (a 4% de interés) y un pequeño subsidio por manzana. Después de dos años, el programa permitió pasar de 6 a 40 mil quintales de producción de semilla de pequeños productores.

88. Es muy importante considerar el diseño de acciones localizadas, dirigidas a que las organizaciones puedan insertarse en nichos de mercado específico. La participación de las empresas privadas es muy importante, pero son necesarios esquemas de cooperación integrada entre ellos y los productores y comercializadores. Si no se resuelven los problemas de comercialización, todo el esfuerzo en la fase pre cosecha (tecnología) es estéril. Señaló que las políticas siguen orientándose en la parte primaria y no en el conjunto articulado de la cadena. Frente a esto, es necesario impulsar la comercialización de organizaciones, ya sea directamente, a través de alianzas con la empresa privada o con compras de gobierno.

89. Los esfuerzos de cooperación internacional tampoco están integrados y alineados con esfuerzos sistémicos de desarrollo. Hay que avanzar en un nuevo paradigma de desarrollo, orientado a fortalecer tanto la integración vertical como horizontal de las organizaciones. Los productores tienen que desarrollar su capacidad empresarial. Pero también es fundamental la confianza entre los actores para facilitar la articulación de la cadena y los procesos de negociación que son necesarios para generar arreglos más dinámicos y efectivos.

17. Debate

90. Durante el debate se recuperaron varios puntos discutidos en las exposiciones. Se mencionó que las asociaciones entre productores y la industria pueden ayudar a salvar algunos de los principales problemas en la producción primaria. Por ejemplo, la existencia de compromisos de compra de la cosecha por parte de la industria puede facilitar el acceso al crédito bancario.

91. Acerca de las condiciones actuales para promover acuerdos regionales, se indicó que si bien existen algunos indicios favorables a la integración regional, los intentos específicos no han fructificado. Por el lado de los gobiernos puede decirse que hay voluntad y muchas oportunidades. Pero también es importante que las organizaciones tomen la iniciativa y busquen incidir en proyectos específicos, por ejemplo, a través del CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano).

92. Se consideró también que una dimensión particular de la integración regional pendiente es la armonización de criterios técnicos, así como una mejor regulación y transparencia de las normas técnicas. El cumplimiento y aplicación de normas de calidad, así como el establecimiento de mecanismos creíbles y accesibles de formulación y solución de controversias sobre los criterios técnicos de calidad, resultan fundamentales para ordenar el comercio intrarregional.

93. En lo que se refiere a arreglos para el financiamiento de la producción, se comentó que el sector empresarial tiene una gran desconfianza de la capacidad de cumplimiento de los productores. Al respecto, se subrayó que una fórmula de asociación entre empresas comercializadoras y productores es la de promover la organización de éstos últimos en nuevas empresas, lo que reduce los riesgos de financiamiento para los primeros.

94. Se insistió en que es importante cambiar los paradigmas de la producción, en particular en lo que se refiere a la atención que los productores dan a la comercialización. De forma paralela y como parte de

este cambio de visión, los productores de granos básicos deben aspirar a alcanzar niveles superiores, es decir regionales, de organización, como ocurre en el caso de los industriales y de grandes productores de cultivos comerciales. Existen políticas regionales de desarrollo bien establecidas, pero que en el momento de la operación fracasan debido a la falta de capacidad de ejecución y bajo presupuesto de los ministerios de agricultura.

95. Respecto del balance general de la situación regional, se expresó que hay que reconocer los avances que han hecho las organizaciones de productores. Pero también que esto debe ser acompañado por una visión integral en las políticas y planteamiento estratégico de desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria. Esta visión integral debe incluir no sólo productores, empresas e instituciones estatales sino también a los consumidores.

18. Conclusiones CEPAL-FAO

96. El señor Humberto García agradeció a los participantes sus comentarios. Expuso que esta reunión fue de gran utilidad para avanzar en el proceso de investigación sobre los acuerdos institucionales que subyacen a la organización de las cadenas de granos básicos en la región. Apuntó que recuperar la dimensión integral en el análisis ayuda también a avanzar en la revisión del papel del estado y las instituciones en la actividad económica, tan necesaria en la coyuntura histórica actual. Agradeció especialmente el apoyo del IICA, no sólo en la realización de las reuniones de trabajo sino sobre todo en la realización de la investigación de campo en los distintos países de la región que realizó el equipo de investigación.

97. Por su parte, el señor Jorge Mario Martínez agradeció a los expositores y participantes el alto nivel de la reunión y alentó a continuar con este tipo de actividades y profundizar en los temas que se abordaron en esta jornada. Enfatizó que este proyecto es el resultado del esfuerzo conjunto de dos instituciones, la CEPAL y la FAO. En ese sentido, el estudio del gobierno de las cadenas de maíz y frijol en la región Centroamericana se enmarca, por un lado en la agenda del cambio estructural para la igualdad en el caso de CEPAL y por otro el estudio está en línea con los lineamientos de FAO sobre la seguridad alimentaria.

ANEXO

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Costa Rica

Juan G. Gómez Fonseca
Gerente de Compras
Granos Agrícolas
San José, Costa Rica
juan.gomez@latam.wal-mart.com

Fredy Morera Mena
Representante
Asociación de Productores
Comunidades Unidas en Veracruz
San José, Costa Rica
asoproveracruz@hotmail.com

Federico Ramírez
Jefe de Abastecimiento Agrícola
Demasa
San José, Costa Rica
framirez@demasa.com

Luis Manuel Rolón
Gerente de Abastecimiento
Agrícola de Centroamérica
Grupo Maseca/Demasa
San José, Costa Rica
luis.rolon@gruma.com

Ana Victoria Velázquez
Directora de Apoyo a la
Competencia
Ministerio de Economía, Industria
y Comercio
San José, Costa Rica
vvelazquez@meic.go.cr

Jesús Bores
Experto en Derecho de
Competencia de la Unión Europea
España
jbore@boleoglobal.com

2. El Salvador

Jaime Antonio Baires
Coordinador de la Unidad de
Estudios
Superintendencia de Competencia
San Salvador, El Salvador
jbaires@sc.gob.sv

Alfonzo Goitia
Jefe de Asesores
Ministerio de Economía
San Salvador, El Salvador
agoitia@minec.gob.sv,
edequintanilla@minec.gob.sv

Abraham Mena
Asesor del Despacho
Ministerio de Economía
San Salvador, El Salvador
amena@minec.gob.sv

3. Guatemala

Leonel Zepeda
Vicepresidente
Asociación de Agricultores de
Nueva Concepción
Escuintla, Guatemala
aancescuintla7@hotmail.es

4. Nicaragua

Miguel Alemán
Consultor
Managua, Nicaragua
malemanr@gmail.com
menghulu@gmail.com

Horacio Baltodano
Gerente de Operaciones y
Logística
Agroexportadora del Campo
Managua, Nicaragua
hbaltodano@agricorp.com.ni,
hbaltodano@hotmail.com

Efraín García Mendoza
Asociación de Productores de
Santa Lucía
Managua, Nicaragua
asoprolefrain@yahoo.com

5. Organismos internacionales

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Danilo Herrera
Especialista en Agronegocios y
Comercialización
Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura
San José, Costa Rica
danilo.herrera@iica.int

René Rivera Magaña
Coordinador Proyecto de
Innovación Agrícola. Red SICTA,
Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura
Managua, Nicaragua
rene.rivera@iica.int

Guillermo Zúñiga
Especialista en políticas y
modernización institucional
Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura
San José, Costa Rica
guillermo.zuniga@iica.int

6. Organismos de las Naciones Unidas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sede Subregional en México

Jorge Mario Martínez
Jefe de la Unidad de Comercio
Internacional e Industria
Sede Subregional de la CEPAL
México, D. F.
jorgemario.martinez@cepal.org

Francisco Aguayo
Asistente de Investigación
México, D. F.
francisco.aguayo.ayala@gmail.com

Bruno Gandlgruber
Consultor
México, D. F.
bgandlgruber@gmail.com

Humberto García
Consultor
México, D. F.
humbertgarciajm@hotmail.com

Iván Nazif
Consultor
Santiago de Chile
ivannazif@gmail.com

Apoyo logístico:
Mónica Rangel
Asistente
Unidad de Comercio Internacional
e Industria
CEPAL México
monica.rangel@cepal.org